



ÁLLAMI
SZÁMVEVŐSZÉK

*Az államháztartás önkormányzati
ellenőrzésének tapasztalatai,
mozgásterének bővülése, beleértve a
könyvvizsgálói szerepvállalást*

Gyüre Lajosné – felügyeleti vezető
Állami Számvevőszék
Budapest, 2012. szeptember 6-7.



„A modern társadalmakban a legkomolyabb dolog a pénz.

A demokratikus társadalmakban ennél egy komolyabb dolog van: a közpénz.”

Az új (2011. évi LXVI.) ÁSZ törvény garanciái az ellenőrzések hasznosulásában

Új törvény, új időszámítás



Az új ÁSZ tv. komoly megújulást hozott:

- a számvevőszéki **jogosítványok** (megszűnt a következmények nélküli ellenőrzés),
- a **függetlenségi** garanciák (a pénzügyi, az intézményi és a szervezeti függetlenséget a gyakorlatban is garantálja),
- az **átláthatóság** (számvevőszék minden jelentése nyilvános).



Önkormányzatok ellenőrzése az új ÁSZ törvényben



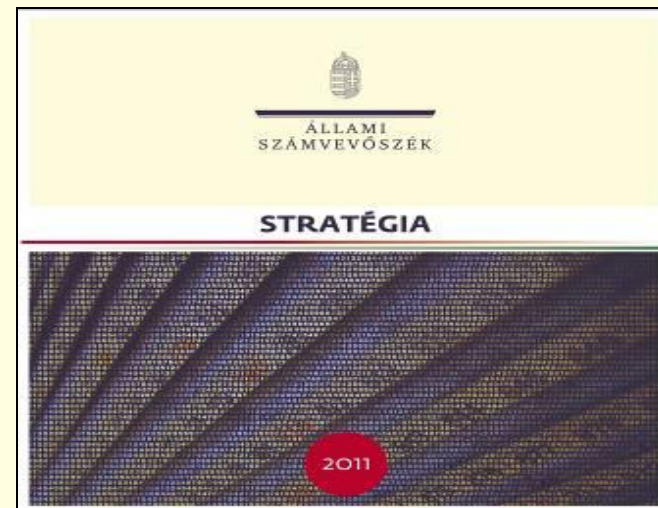
Az Állami Számvevőszék ellenőrzi

- a **helyi önkormányzatok** és a nemzetiségi önkormányzatok, továbbá ezek társulásai **gazdálkodását**,
- a **nyújtott támogatás felhasználását**,
- a vagyon kezelését, a vagyon elidegenítésére, illetve megterhelésére vonatkozó **szabályok** betartását,
- a többségi önkormányzati tulajdonban lévő gazdálkodó szervezetek **vagyonérték-megőrző és vagyongyarapító** tevékenységét,
- ellenőrizheti az állami vagy önkormányzati tulajdonban (résztulajdonban) lévő **gazdálkodó szervezetek vagyongazdálkodását**.

Az Állami Számvevőszék ellenőrzéseinek megújulása

Az ÁSZ küldetése:

- előmozdítani a közpénzügyek átláthatóságát, rendezettségét;
- hozzájárulni a „jó kormányzáshoz”.



Stratégiai célok:

- az ellenőrzöttek **kockázatalapú** kiválasztása;
- az önkormányzatok **pénzügyi helyzetének értékelése, a kockázatok feltárása**;
- a közpénzzel gazdálkodók segítése, a jó gyakorlat elterjesztése;
- **hozzáadott értékteremtés** az ellenőrzések témaválasztása, megközelítési módja és az elért eredményei alapján;
- egymásra épülő ellenőrzések erősítése.

Új kihívásokra adott válaszok az ÁSZ Stratégia alapján I.

Az ÁSZ a Stratégiában foglalt célok elérése érdekében **új módszerek** bevezetését határozta el:

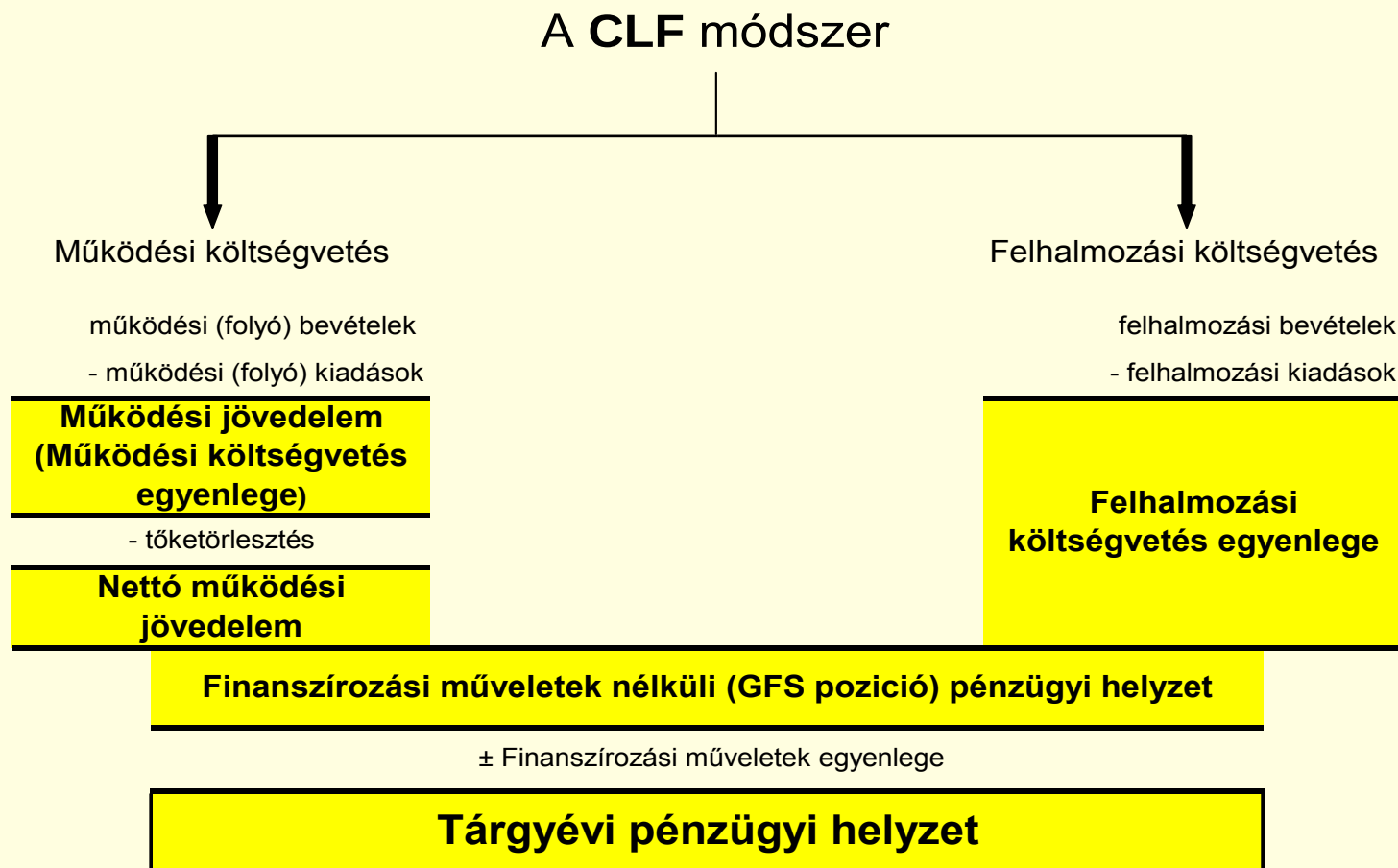
- új megközelítésű **témaválasztási és kockázatelemzési** rendszer;
- a pénzügyi helyzet értékelése **CLF módszerrel**;
- a gazdálkodási folyamatok kulcskontrolljai működésének ellenőrzése **többlépcsős megfeleléségi tesztek** előtérbe helyezése.



Új kihívásokra adott válaszok az ÁSZ Stratégia alapján II.

7

A pénzügyi helyzet értékelésének új megközelítési módja



Új kihívásokra adott válaszok az ÁSZ Stratégia alapján III.

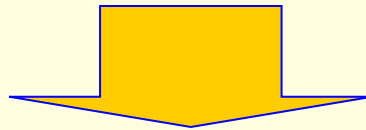
CÉLOK:

*költséghatékonyság,
objektivitás,*

magas szintű ellenőrzési bizonyosság.



A többlépcsős megfelelőségi teszt lényege:



A kulcsszerepet betöltő belső kontrollok működésének értékelése során a kiválasztott minta ellenőrzését **csak addig végezzük**, amíg elegendő és megfelelő bizonyítékot nem szerzünk a vizsgált kontroll megfelelő / nem megfelelő voltáról.

A könyvvizsgálat szerepe az önkormányzati ellenőrzésben



- Az 1995 óta folyó könyvvizsgálat is hozzájárult ahhoz, hogy a helyi önkormányzatoknál javult a számviteli rend, a bizonylati és gazdálkodási fegyelem.
- 2011 decemberében hatályba lépett az az EU-irányelv (2011/85/EU), amely az állami számviteli rendszerek működtetésének elemeként megjelöli a könyvvizsgálatot is.
- Közös érdek: olyan ellenőrzési rendszerek működtetése, amely hozzájárul a **közpénzekkel, az állami és önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodáshoz.**



Az ÁSZ 2011. évi önkormányzati ellenőrzéseinek¹⁰ indokoltsága



A 2011. évi ellenőrzések fő hangsúlya
a **pénzügyi kockázatok feltárása** volt:

- **a magas kockázati besorolásuk** miatt a megyei önkormányzatok, a megyei jogú városok teljes körére kiterjedt pénzügyi helyzet ellenőrzése,
- **62** reprezentatív mintavétellel kiválasztott **városnál a pénzügyi helyzet értékelése** annak érdekében, hogy a tapasztalatok az összes (304) városra vonatkoztathatók legyenek,
- Fővárosi Önkormányzat átfogó ellenőrzése, pénzügyi helyzetének értékelése,
- **12 próba ellenőrzéssel a kockázatos területek beazonosítása, összefüggéseinek feltárása, gyakorlati tapasztalatok szerzése a további ellenőrzésekhez alkalmazandó ellenőrzési módszerek kipróbálása.**

A fővárosi ellenőrzés céljai



2007-2010.

1. pillér

**Költségvetési,
pénzügyi
egyensúly,
eladósodás
(2007-2010.)**

2. pillér

**Belső
kontrollok
működése
(2009-2010.)**

3. pillér

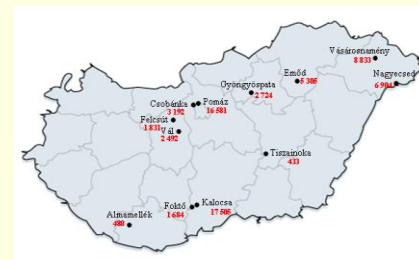
**Elektronikus
köz-
szolgáltatás,
közzétételi
kötelezettség
(2009-2010.)**

4. pillér

**Az előző
átfogó
ellenőrzés
javaslatainak
hasznosulása
(2011.)**

5. pillér

**Közútfenn-
tartási
tevékenység
ellenőrzése
(2009-2010.)**



12 önkormányzat gazdálkodási rendszerének ellenőrzése

**Pénzügyi
egyensúly,
adósság
kezelés**

21 Mrd Ft
kötségvetési
bevétel

**Belső
kontroll-
rendszer
kialakítása,
kontrollok
működése**

60 Mrd Ft
vagyon

**Tulajdonosi
felelősség
érvényesítése**

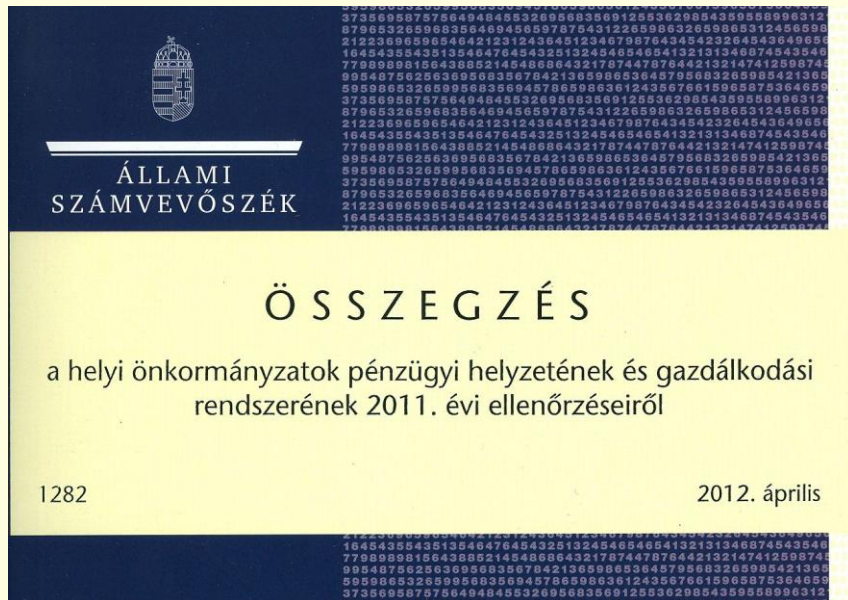
9 gazdasági
társaság

**Előző ÁSZ
javaslatok
hasznosítása**

191 javaslat

**Tapasztalatok
szerzése**

2012. április 17-én hoztuk nyilvánosságra az
összegzést :



- Fővárosi Önkormányzat,
- 19 megyei önkormányzat,
- 23 megyei jogú városi önkormányzat,
- 63 városi önkormányzat és
- 12 „pilot”ellenőrzés főbb megállapításai, tapasztalatai.

Megállapítások



- Az ellenőrzött önkormányzatok **pénzügyi egyensúlyi helyzete** 2007-2010 között **romlott**,
- a pénzügyi **kockázatok** (működési, felhalmozási, eladósodási) **fokozódtak**,
- a **belső kontrollrendszer** kiépítésének és működtetésének hiányosságai **kockázatot jelentettek** a vagyongazdálkodási folyamatok szabályszerű és eredményes végrehajtásában (kockázatelemzés alapján kiválasztott 12 önkormányzat),
- az ÁSZ korábban tett **javaslatai nem hasznosultak** (kockázatelemzés alapján kiválasztott 12 önkormányzat).



2011. évi ellenőrzési tapasztalatok II.

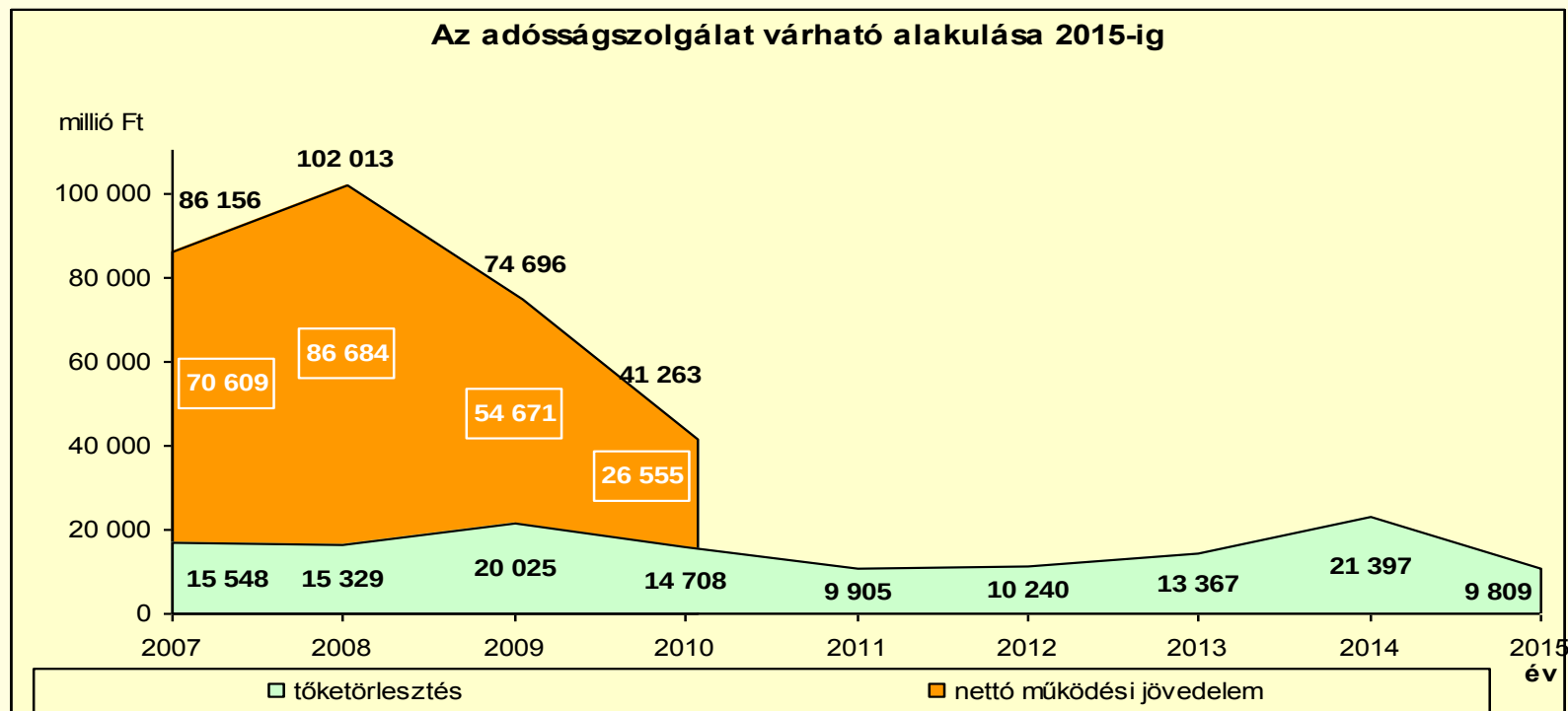
CLF módszerrel számított pénzügyi mutatók (Mrd Ft) 2007 és 2010-ben

Sor szá m	Megnevezés	2007.					2010.				
		Önkormányzatok					Önkormányzatok				
		Fővárosi	Megyei	Megyei jogú városi	Városi	Össze sen	Fővárosi	Megyei	Megyei jogú városi	Városi	Össze sen
1.	Folyó bevételek	484	393	496	740	2113	361	319	518	769	1967
2.	Folyó kiadások	398	390	473	680	1941	320	335	504	732	1891
3.	Folyó költségvetés egyenlege (Működési jövedelem) (=1.-2.)	86	3	23	60	172	41	-16	14	37	76
4.	Felhalmozási bevételek	48	20	64	83	215	40	24	82	122	268
5.	Felhalmozási kiadások	135	38	111	165	449	107	39	160	218	524
6.	Felhalmozási költségvetés egyenlege (=4.-5.)	-87	-18	-47	-82	-234	-67	-15	-78	-96	-256
12.	Hiteltörlesztés, értékpapír beváltás	15	5	24	49	93	14	15	21	42	93
13.	Nettó működési jövedelem (=3.-12.)	71	-2	-1	11	79	27	-31	-7	-5	-16

2011. évi ellenőrzési tapasztalatok III.

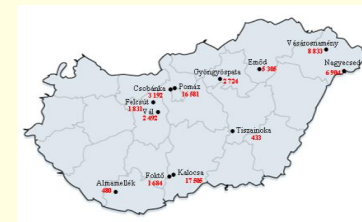


A Fővárosi Önkormányzat 2007-2010 közötti pénzügyi kapacitása:



Az Önkormányzat gazdálkodása fenntartható.

☞ De: A szabadon elkölthető jövedelme jelentősen mérséklődik.



A belső kontrollrendszer kialakítása

A vagyongazdálkodási folyamatok szabályozásának hiányosságai **magas kockázatot jelentettek** a feladatok végrehajtásában.

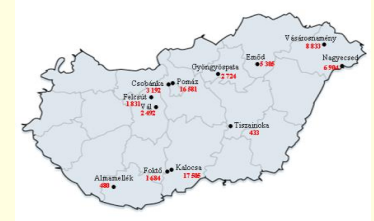


A belső kontrollok nem működtek megfelelően:

- nem működött a **kockázatelemzés és-kezelés**;
- az éves belső ellenőrzési tervet nem támasztották alá kockázatelemzéssel;
- nem működtettek **ellenőrzési nyomvonalat**;
- a **vezetői ellenőrzési** (beszámoltatási) kötelezettséget a FEUVE keretében nem működtették;
- nem működtek a **könyvvézetési kontrollok**.

A belső kontrollok működtetése

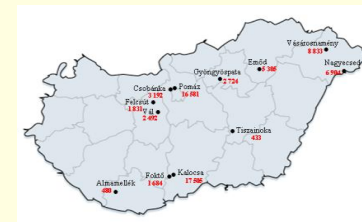
A belső kontrollok nem biztosították a gazdálkodás szabályszerűségét.



A kedvezőtlen pénzügyi folyamatok kialakulásához hozzájárult, **hogy elmaradtak:**

- a vagyongazdálkodási **döntéseket megalapozó eljárások**
 - » a beruházások, felújítások fenntarthatóságának vizsgálata,
 - » a költség-haszon elemzések készítése,
 - » a pénzügyi kockázatok felmérése,
- a közpénzek felhasználásának nyilvánosságát biztosító **közzététel** (egyres gazdálkodási adatok);
- a könyvviteli **mérleg valódiságának** biztosítása.

A kulcsszerepet betöltő kontrollok működése



A kulcskontrollok, a kötelezettségvállalás ellenjegyzése, a szakmai teljesítésigazolás és az utalványok ellenjegyzése **nem működtek megfelelően.**



- Elmaradt a kötelezettségvállalások írásba foglalása, vagy ellenjegyzése (55,6 millió Ft);
- a kifizetéseket megelőzően a szakmai teljesítések igazolását nem végezték el, és ezt az utalvány ellenjegyzők sem észrevételezték;
- a kontrollok működésében feltárt ismételt hiányosságokhoz, mulasztásokhoz a korábbi ÁSZ javaslatok hasznosításának elmaradása is hozzájárult.



A belső kontrollok kialakítása és működtetése elmaradásának okai, következményei:

A belső kontrollok működésének hiányosságai a „*pilot*” ellenőrzéseknél vizsgált önkormányzatoknál jellemzően a kontrollok **kialakításának** elmulasztásából adódtak.

A kialakított, de csak **formálisan működő belső kontrollok** nem teljesítik funkciójukat, nem segítik a működésbeli hibák feltárását, kijavítását.



- a feladatellátás ellenőrzése, a számonkérés elmaradt;
- a gazdasági társaságok a döntések előtt nem kérték ki az önkormányzat álláspontját;
- a felügyelő bizottságba delegált tagok a tevékenységükről nem számoltak be a képviselő-testületnek;
- az önkormányzati belső ellenőrzés nem végzett ellenőrzést; a feladatellátáshoz átadott pénzeszközök (összesen 529,8 millió Ft) felhasználását nem ellenőrizték.

2011. évi ellenőrzési tapasztalatok IX. (példák)

22



A belső kontrollok elmaradásának okai, következményei II.

Fővárosi közúthálózat: 656 milliárd Ft vagyon (3 millió személy és tehergépjármű)

Kátyúban a közútfenntartás

nem alakították ki a kontrollokat

**célszerűtlenül
kialakított
szerződéses rendszer**

**közutak állapot-
felmérésének hiánya**

**a beszámolók megalapo-
zottságával kapcsolatos
feladatok és hatáskörök
szabályozatlanok**



**nem kontrollálták
az ajánlati árakat
(magas egységárak)**

**a Főpolgármesteri Hivatal nem
végzett helyszíni ellenőrzést
(rossz minőségű munkák,
ismételt javítások)**

**elmaradt a minőség
meghatározása**

**olyan szolgáltatási szintet
rendelt meg az önkormányzat,
amellyel az állagmegóvást
sem biztosította**

A 2011. évi önkormányzati ellenőrzések hozadékai

Az ellenőrzések visszaigazolták az előzetes
kockázatértékelést
az ÁSZ feltárta:

- a **pénzügyi** helyzet kedvezőtlen tendenciáit, **kockázatait**, az eladósodás növekedését, a tartalékok csökkenését és a likviditás hiányát;
- a vagyongazdálkodás folyamataiban a belső kontrollrendszer kialakításának és a **kontrollok működésének hiányosságait**;
- a korábbi ÁSZ javaslatok hasznosulásának elmaradását.



A fővárosi ellenőrzés hozadékai



Feltárta

- a fejlesztések kockázatait (források szűkülése, PPP);
- a belső kontrollok működésének hiányosságait;
- az ingatlanvagyon nyilvántartási rendjével kapcsolatos jogszabályi előírások hiányosságát;
- a közérdekű adatok közzétételi kötelezettségének hiányos teljesítését.

Ráirányította a figyelmet

- hogy a kiadáscsökkentő és a bevételnövelő intézkedések hatása csekély;
- a tárgyi eszközök használhatósági foka és a felújítási, pótlási kiadások összefüggéseire;
- az önkormányzat és a gazdasági társaságai kockázatos pénzügyi-gazdasági kapcsolataira.

Felhívta a figyelmet a közútfenntartási feladatoknál:

- a szerződés szerinti elszámolási rend célszerűtlenségére;
- a helyszíni ellenőrzés hiányára;
- a közutak használati értéke fennmaradásának fontosságára.



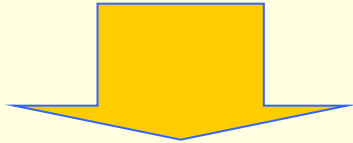
- Közraktárak projekt:
 - Szolgáltatási díj (13,2 milliárd Ft);
 - Ügynöki díjak (mintegy 100 millió Ft);
 - Kezességvállalás: (lehívás esetén: mintegy 9 milliárd Ft);
- Bevételi előirányzatok megalapozatlansága (44 milliárd Ft);
- A felújításra fordított kiadások és a terv szerinti értékcsökkenés különbözete (28,5 milliárd Ft);
- Szabad pénzmaradvány kötelezettségvállalással terheltként való kimutatása (2,9 milliárd Ft);
- Cafetéria kereten felüli munkáltatói juttatás (300 millió Ft);
- Előző évi pénzmaradvány igénybevétel tervezésének elmaradása (összesen 237,8 milliárd Ft);
- A közútfenntartási feladatok elvégzésére irányuló helyszíni ellenőrzés nélkül fizettek ki összesen 1,7 milliárd Ft-ot (nem megfelelő minőségű teljesítés a kátyúzásnál: fele, az útburkolati jelek felfestésénél: háromnegyede).

Az önkormányzati ellenőrzések legfőbb „üzenetei”



- A méretgazdaságossági szempontokat nem tükröző intézménystruktúra racionalizálása, az önként vállalt feladatok mérlegelése, szűkítése;
- az adósságot keletkeztető kötelezettségvállalások döntés-előkészítő folyamatának kiszélesítése, döntések megalapozása;
- az adósságállomány menedzselésének szükségessége;
- a minősített többségi tulajdonú gazdasági társaságok aktuális pénzügyi helyzetének figyelemmel kísérése;
- a megtérülési követelményeket is tükröző értékcsökkenési leírásnak megfelelő pótlási alapképzésre vonatkozó kötelezettség általános előírása;
- eredményszemléletű számviteli, beszámolási rendszer bevezetésének szükségessége;
- az ÁSZ megfontolásra javasolt a Kormánynak olyan szabályozást, amely a hitelt felvevő önkormányzatokat a felelős gazdálkodásra kötelezi.

Az ÁSZ a 2011. évi önkormányzati ellenőrzésekről készült jelentésekben mintegy 1000 javaslatot tett a következő ellenőrzési területekkel kapcsolatban:



- pénzügyi egyensúlyi helyzet javítására (pl. reorganizációs, kibontakozási program készítése),
- belső kontrollrendszer kiépítésére, működésére (pl. FEUVE és ellenőrzési nyomvonal működtetése), belső ellenőrzésre,
- tulajdonosi kontrollok működtetésére (pl. a feladatmutatók meghatározása, végrehajtás számonkérése).

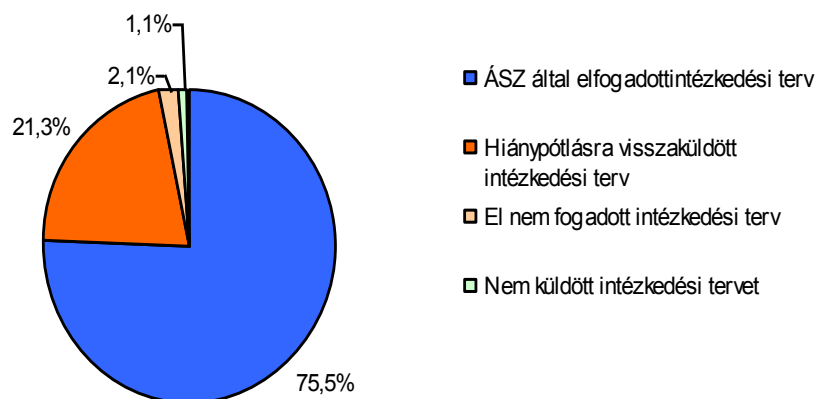
A intézkedési tervek megfelelőségének kritériumai:

- a feltárt hiányosság megszüntetésére alkalmas,
- a végrehajtásért felelős megnevezése,
- a végrehajtás határidejének pontos megjelölése,
- számon kérhető és ellenőrizhető.



Az intézkedési tervek ÁSZ általi felülvizsgálatának eredménye :

Intézkedési tervek felülvizsgálata eredményének megoszlása



71 megfelelő;

20 hiánypótlás (folyamatosan érkeznek vissza a hiánypótlások);

2 ismételt intézkedési terv készítésére felhívás;

1 önkormányzat nem tett eleget (felszólítást követően megküldte).

A 117 jelentésből a megyei önkormányzatoknak tett javaslatokra – a megyei feladatok átalakítása miatt – intézkedési tervek nem készültek.

A jó példa legyen ragadós!



- Az Állami Számvevőszék ellenőrzései során nemcsak hibákat tár fel, hanem találkozik **előremutató gazdálkodási megoldásokkal, jó gyakorlatokkal.**
- Az ÁSZ úgy döntött, hogy népszerűsíti a **jó gyakorlatokat**, szemináriumsorozatot indított, eddig négy alkalommal:
 - » *„Eredményes kontrollok nélkül nincs önkormányzatiság. A költségvetési gazdálkodás belső kontrolljának kialakítása, működése az önkormányzati szférában”* (2010. december 1.)
 - » *„A költségvetési és zárszámadási folyamatokkal kapcsolatos belső kontrollok kialakítása és működtetése”* (2011. április 7.)
 - » *„Önkormányzatok jó gyakorlata a takarékos gazdálkodásért”* (2011. november 16.)
 - » *„Nemzetközi konferencia a helyi önkormányzatok eladósodottságáról”* címmel (2012. április 17.).

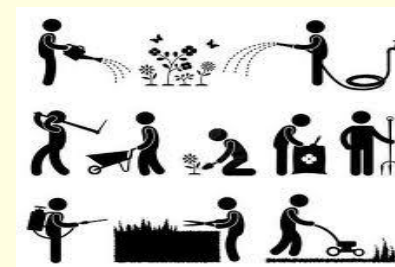
Az ÁSZ a 2011. évi ellenőrzési tapasztalatok alapján 2012-ben a kockázatértékelés alapján kiválasztott önkormányzatoknál:

- ütemezetten folytatja a városi önkormányzatoknál a **pénzügyi helyzet** értékelését, kiegészítve a **pénzügyi folyamatok belső kontrolljainak** értékelésével;
- megkezdte az önkormányzatok **belső kontrollrendszere kialakításának és egyes kontrollok működtetésének**, valamint a **belső ellenőrzés** működésének vizsgálatát;
- elindította és ütemezetten végzi a **vagyongazdálkodás szabályszerűségi ellenőrzését**;



- megkezdi a **nemzetiségi önkormányzatok gazdálkodásának** ellenőrzését;
- elindítja az önkormányzati többségi tulajdonú gazdasági társaságoknál a **tulajdonosi ellenőrzés működésének** vizsgálatát;
- valamennyi ellenőrzéshez közvetlenül kapcsolódik az ÁSZ által korábban tett javaslatok hasznosulásának **utóellenőrzése** is.

Képviselők és szavazatok			
HELYI KISEBBSÉGI VÁLASZTÁS		2010. 10. 03.	
MACIFÉSZ		97	képviselő
Lungo Drom		61	képviselő
MEGYEI KISEBBSÉGI VÁLASZTÁS		2011. 01. 09.	
MACIFÉSZ		65	szavazat
Lungo Drom		97	szavazat



Kommunikációs csatornáink

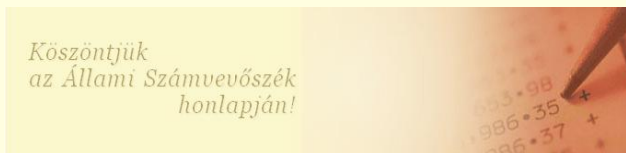
www.asz.hu

www.aszhirportal.hu

www.domokoslaszlo.com

www.penzugyiszemle.hu

integritas.asz.hu



- **Hírek**
- **Események**
- **Konferenciák**
- **Publikációk**



**Köszönöm a megtisztelő
figyelmüket!**
